



## Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarmaktens personal

---

### Till försvarsutskottet

Försvarsutskottet har gett bl.a. arbetsmarknadsutskottet möjlighet att yttra sig över proposition 2009/10:160 *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarmaktens personal* och eventuella motioner. *Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna* har väckt motion 2009/10:Fö1 med anledning av propositionen.

Arbetsmarknadsutskottet behandlar i detta yttrande framför allt de förslag i propositionen och motionen som berör utskottets beredningsområde, dvs. punkterna 3 delvis, 6, 12, 13, 17, 18 och 21 i propositionen och motionen.

Propositionen och motionen refereras i fortsättningen utan årtal.

# Utskottets överväganden

## Propositionen

Propositionen består av två huvudsakliga delar. Den första delen innehåller förslag som bl.a. rör den frivilliga militära grundutbildningen. I den andra delen redovisar regeringen en samlad svensk politik för veteransoldater, dvs. för personal vid internationella militära insatser.

Propositionens förslag i dess *första* del utgår från att försvarets personalförsörjning i första hand ska vila på frivillighet och inte längre huvudsakligen på en totalförsvarsplikt. Syftet med förslagen i propositionen anges vara att införa ett flexibelt, effektivt och tillgängligt system som bättre svarar mot de behov som Försvarsmaktens verksamhet har i dag. Förslagen innebär att totalförsvarsplikten i grunden kvarstår. Däremot föreslås att skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt i framtiden ska förutsätta att regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap först har beslutat om detta. Det föreslås också att skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning ska omfatta även kvinnor.

Regeringen anser att en grundläggande militär utbildning och en kompletterande militär utbildning bör inrättas i Försvarsmaktens regi. Den *grundläggande militära utbildningen* bör vara utgångspunkten för all frivillig militärtjänstgöring inom Försvarsmakten. Endast svenska medborgare över 18 år som har genomgått ett nödvändigt testförfarande bör kunna antas till utbildningen. Den som genomgår utbildningen, som varar i cirka tre månader, bör benämnas *rekryt*.

Regeringen anser vidare att Försvarsmakten i vissa fall har behov av att kunna erbjuda en *kompletterande militär utbildning*, enligt samma regelverk som finns för den grundläggande militära utbildningen. Utbildningstiden bör som längst kunna omfatta två månader. Även den som genomgår den kompletterande utbildningen bör benämnas rekryt. Den grundläggande och kompletterande utbildningen kommer inte att genomföras inom ramen för en anställning inom Försvarsmakten.

Efter grundläggande och eventuell kompletterande utbildning, och efter att den enskilde och Försvarsmakten därefter har enats om fortsatt engagemang inom Försvarsmakten, kommer en specifik befattningsutbildning och ytterligare vidareutbildning att genomföras inom ramen för anställningen i ett stående eller kontrakterat förband. Den totala utbildningstiden för de flesta soldater och sjömän kommer även i framtiden att vara minst tio månader.

Regeringen aviserar i propositionen att principerna för den grundläggande och den kompletterande utbildningen kommer att regleras i en förordning med utgångspunkt i det förslag som lämnats av *Utredningen om totalförsvarsplikten* (betänkandena SOU 2008:98 och SOU 2009:63).

Förordningen bör enligt regeringen bl.a. reglera antagning, avskiljande, för-  
måner och andra villkor, utbildningens innehåll och former för medinfly-  
tande. Den närmare utformningen av utbildningen bör enligt regeringen  
överlåtas till Försvarsmakten, som anordnar och genomför utbildningen.

I denna del föreslås bl.a. ändringar i följande lagar: *lagen (1997:238)  
om arbetslöshetsförsäkring*, förkortad ALF, *diskrimineringslagen  
(2008:567)* och *lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänst-  
göring inom totalförsvaret m.m.* (avser förslagspunkt 17). De nya reglerna  
föreslås träda i kraft den 1 juli 2010. Inga övergångsbestämmelser föreslås  
i dessa delar.

Totalförsvarets pliktverk föreslås byta namn till Totalförsvarets rekryte-  
ringsmyndighet fr.o.m. den 1 januari 2011. I denna del föreslås bl.a. ett  
införande av namnändringen i *lagen (1994:260) om offentlig anställning*,  
förkortad LOA, som ska träda i kraft samma dag som namnändringen av  
myndigheten. Inga övergångsbestämmelser föreslås.

I den *andra* delen föreslår regeringen en ny lag om Försvarsmaktens  
personal vid internationella militära insatser som ska ersätta *lagen  
(1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten*, förkortad LUF. I den  
nya lagen förstärks och framhålls vikten av omhändertagandet av personal  
som deltar i internationella militära insatser genom ett uppföljningsansvar  
för Försvarsmakten, stödåtgärder utan fast tidsbegränsning och t.ex. kontak-  
ter med anhöriga. Dessutom återfinns bl.a. regler om anställning, arbetstid  
och arbetsmiljö.

Regeringen anger att den anställde i framtiden i sin ordinarie försvars-  
maktsverksamhet kommer att tjänstgöra i ett förband, vilket i sin tur deltar  
i en internationell militär insats. Intill dess att den inriktning som reger-  
ingen redovisat i proposition 2008/09:140 *Ett användbart försvar* är fullt  
genomförd kommer dock ett system liknande dagens att gälla, dvs. perso-  
nal kommer att rekryteras till den specifika insatsen. Skillnaden jämfört  
med hur det är nu är dock att varje individ anställs för tjänst i Försvars-  
makten, inte för tjänst i utlandsstyrkan. Frågan om skyldighet att tjänst-  
göra i en internationell militär insats är dock beroende av den enskildes  
anställningsavtal och villkoren i det.

I denna del föreslås bl.a. en ny lag om *Försvarsmaktens personal vid  
internationella militära insatser*, *lagen (1994:2076) om skydd för anställ-  
ning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.* (avser förslagspunkt  
18) och en ändring i *arbetsmiljölagen (1977:1160)*. Dessa regler föreslås  
träda i kraft den 1 januari 2011. Övergångsbestämmelser föreslås enbart  
när det gäller den nya lagen.

### *Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (förslagspunkt 12)*

Regeringen anser att ALF bör ändras så att ett tillägg görs till 17 § som  
innebär att när ramtid ska bestämmas räknas inte tid (utan tiden överhop-  
pas) då den sökande varit förhindrad att arbeta på grund av militär utbild-  
ning inom Försvarsmakten som *rekryt* (förslagets 17 § 4). Regeringen

anser att det inte vore rimligt om den enskilde befann sig i en i arbetslöshetsförsäkringsrättsligt hänseende markant sämre situation efter genomförd utbildning än innan utbildningen påbörjades. Detta betyder dock inte att utbildningen ska betraktas som förvärvsarbete. Utbildningen är frivillig, och den enskilde har inte på något sätt ålagts att genomgå den. Sett mot den bakgrunden föreslår regeringen därför att tid med frivillig utbildning inte ska räknas med då ramtiden bestäms. Som sådan s.k. överhoppningsbar tid räknas i dag bl.a. tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarspplikt, avslutade heltidsstudier i vissa fall, tid med föräldrapenningförmån samt arbete som har finansierats med särskilt anställningsstöd. Med *rekryt* menas här enligt författningskommentaren den som genomgår sådan militär utbildning inom Försvarsmakten på frivillig grund som ska träda i stället för grundutbildning enligt lagen om totalförsvarspplikt. Den som genomgår en grundläggande officersutbildning inom Försvarsmakten omfattas dock inte.

*Diskrimineringslagen (2008:567, förslagspunkt 13)*

Enligt diskrimineringslagen är det redan i dag förbjudet med diskriminering vid bl.a. mönstring, utredning om personliga förhållanden eller fullgörande av värnplikt eller civilplikt. De ansvariga myndigheterna eller organisationerna har enligt lagen ett ansvar att utreda och vidta åtgärder vid kännedom om att en totalförsvarsppliktig anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier i samband med t.ex. mönstring eller fullgörande av värnplikt eller civilplikt. Regeringen anser att den som genomgår en militär utbildning på frivillig grund i princip är i samma situation som den som fullgör sina skyldigheter enligt lagen om totalförsvarspplikt. Regeringen anser därför att de som söker till och genomgår den föreslagna militära utbildningen inom Försvarsmakten ska ha samma skydd enligt diskrimineringslagen som de totalförsvarsppliktiga som mönstrar och tjänstgör enligt lagen om totalförsvarspplikt.

*Lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. (förslagspunkt 17)*

Enligt 9 kap. som avser skydd för anställning m.m. i *lagen (1994:1809) om totalförsvarspplikt* får ingen arbetstagare sägas upp eller avskedas på grund av att han eller hon fullgör totalförsvarspplikt. Arbetstagarens förmåner i anställningen får inte heller försämrats på annat sätt än vad som följer av uppehållet i arbetet. Arbetstagaren har å sin sida bl.a. en skyldighet att informera sin arbetsgivare om när tjänstgöringen ska påbörjas och avslutas. Genom *lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.* blir bestämmelserna i 9 kap. *lagen om totalförsvarspplikt* även tillämpliga på reservofficerare, hemvärnspersonal och på personal i Försvarsmaktens utlandsstyrka.

Regeringen anser att *rekryter* som genomgår militär utbildning inom Försvarsmakten bör tillföras som skyddsvärd grupp i lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. och därmed få ett skydd för sin eventuella civila anställning. Regeringen menar att Försvarsmaktens verksamhet är av ett speciellt slag. Det är svårt att på förhand med visshet veta vem som kommer att passa för tjänstgöring. Det är först i slutet av den grundläggande militära utbildningen som Försvarsmakten och den enskilde tar slutlig ställning till om samarbetet bör fortsätta och hur ett fortsatt engagemang ska se ut. Mot bakgrund av detta anser regeringen att det är rimligt att den enskilde har en möjlighet att återgå till sin civila anställning för det fall att antingen han eller hon eller Försvarsmakten inte finner anledning till ett fortsatt engagemang. Ett skydd för anställningen i detta avseende kan ha mycket stor betydelse för rekryteringen av personal till Försvarsmakten. Genom skyddet för anställningen vågar unga personer på arbetsmarknaden söka sig till Försvarsmakten och dess grundläggande utbildning.

#### *Ny lag om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser (förslagspunkt 3, endast förslagets 2–5 §§)*

Regeringen föreslår att den som ska tjänstgöra i en internationell militär insats och inte har en *anställning* i Försvarsmakten får anställas särskilt för tjänstgöring i en sådan insats. En sådan anställning ska vara tidsbegränsad och avse tiden för både utbildning och tjänstgöring. Anställningen får dock tidsbegränsas till att avse endast utbildningstiden eller tjänstgöringstiden. Anställningen får sägas upp före anställningstidens utgång med en uppsägningstid av tre månader för både arbetsgivare och arbetstagare. Arbetsgivaren får dock bevilja den anställda kortare uppsägningstid. Om den anställda genomgått en utbildning för tjänstgöring utan att få godkända vitsord får arbetsgivaren säga upp anställningen med en uppsägningstid av en månad. För den som anställts enligt ovan ska 15–17 §§ *lagen (1982:80) om anställningsskydd* inte tillämpas. Dessa bestämmelser avser frågor om besked om att en tidsbegränsad anställning inte kommer att fortsätta. Förslaget om reglering av anställningen av Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser återfinns i förslaget till den nya lagens 2 och 3 §§.

Regeringen föreslår att för den som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats ska *arbetstidslagen (1982:673)* och 12 § *semesterlagen (1977:480)* inte tillämpas. De som tjänstgör i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten är redan i dag undantagna från arbetstidslagen och 12 § semesterlagen enligt LUF. Avsikten med undantaget från arbetstidslagen är att möjliggöra genomförandet av den verksamhet som måste kunna bedrivas i en internationell militär insats, detta då det särskilt är under sådana förhållanden som skäl som Sverige inte råder över gör sig gällande. Det kan dock även fortsättningsvis, på motsvarande sätt som gäller enligt LUF, finnas ett visst behov av förberedelser och utbild-

ning utanför insatsområdet, i nära anslutning och direkt kopplat till en internationell militär insats där det kan vara nödvändigt att tillämpa undantaget från arbetstidslagen. Regeringen vill särskilt påpeka att Försvarsmakten, som arbetsgivare, har ett generellt ansvar för att de anställda inte utsätts för orimliga arbetsvillkor vid tjänstgöring och utbildning i Sverige. Det får anses ligga i sakens natur att tillämpningen av undantaget från arbetstidslagen vid tjänstgöring i Sverige ska vara restriktiv (förslagets 4 §). Arbetsmarknadens parter kan vid behov se över möjligheterna att avtala om arbetstiden i dessa situationer.

I fråga om Försvarsmaktens arbetsmiljöansvar i en internationell militär insats ska enbart vissa angivna bestämmelser i *arbetsmiljölagen (1977:1160)* tillämpas i insatsområdet, om inte tjänstgöringsförhållandena hindrar det (förslagets 5 §).

Förslagets 2–5 §§ motsvaras i huvudsak av nuvarande bestämmelser i LUF.

### *Övriga lagförslag som är aktuella i detta yttrande*

I övrigt föreslås ett antal lagändringar av teknisk natur (förslagspunkterna 6, 18 och 21).

## **Motionen**

*Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna* yrkar i motion *Föl* att propositionen avslås. Partierna anser att det är uppenbart att regeringen redan från början bestämt sig för att helt överge totalförsvarspikten i fred och införa ett militärt försvar bemannat enbart med hel- och deltidsanställda. Partierna hänvisar till att försvarsutskottet vid behandlingen av proposition 2008/09:140 *Ett användbart försvar* framhöll att regeringen utan förslag till riksdagen redovisade sin syn på den framtida personalförsörjningen inom Försvarsmakten (bet. 2008/09:FöU10). I betänkandet framhöll försvarsutskottet också att riksdagen skulle ta ställning till den närmare utformningen av Försvarsmaktens personalförsörjning först då regeringen lämnat konkreta förslag. Enligt partierna står det klart att riksdagen ännu inte medgivit någon förändring i personalförsörjningssystemet.

Det som nu föreslås av regeringen är enligt motionen inte ett genomarbetat och heltäckande förslag till ett framtida personalförsörjningssystem utan bara ett förslag om avveckling av värnpliktsutbildningen i fred per den 1 juli 2010. Regeringen har låtit utreda hur ett system med frivillig militär grundutbildning ska se ut. Detta är dock bara en liten del av ett sammanhängande personalförsörjningssystem. Hur ett sådant samlat system ska utformas beskrivs bara bristfälligt i propositionen. Partierna hänvisar till att Lagrådet i sitt yttrande konstaterat att den frivilliga militärutbildningen tycks vara den viktigaste reformen i propositionen men att den inte kommer att regleras i någon lag utan i en förordning som regeringen fattat

beslut om. Vidare konstateras i motionen att de lagar, förordningar eller avtal som ger ett robust och uthålligt system varken föreligger eller föreslås i proposition 2009/10:160.

Partierna anser att regeringens förslag innebär en fortsatt stor osäkerhet. Den utredare som på regeringens uppdrag ska se över en del frågor och vid behov föreslå de åtgärder som behövs för personalförsörjningen i det reformerade försvaret ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2010. Partierna pekar på att de nya lagarna på området därmed – med hänsyn till remisstider och lagstiftningsarbete – sannolikt inte kommer att kunna träda i kraft förrän tidigast den 1 januari 2012, dvs. tidigast 18 månader efter att systemet ändrats i enlighet med förslagen i propositionen.

I dag utgörs cirka en tredjedel av försvarsbudgeten av personalkostnader. Ett yrkesbaserat försvar riskerar enligt partierna att medföra betydligt ökade kostnader. Regeringen har enligt motionen inte visat hur denna kostnadsökning ska finansieras och vad som då kommer att bli föremål för nedprioritering, utan detta har skjutits på framtiden. Det är dessutom omöjligt att veta om den unikt skarpa och långa kravlista, fylld med en rad av brasklappar, som Försvarsmakten ställt upp på det arbetsmarknadspolitiska området kommer att kunna uppfyllas och levereras av statsmakterna och av arbetsmarknadens parter.

Regeringen har enligt motionen slarvat fram och presenterat ett illa underbyggt förslag utan att under processen föra en offentlig debatt. Regeringens agerande under de senaste åren när det gäller försvarets personalförsörjning har föregripit och inkräktat på riksdagens beslutandeområden. Att ställa riksdagen inför sådana villkor och inte säkerställa en uppslutning av en bred riksdagsmajoritet är uppseendeväckande. En så genomgripande omläggning av Försvarsmaktens personalförsörjning som regeringen planerar måste bygga på ett väsentligt mer genomarbetat underlag än det som regeringen nu lägger fram. Det måste vara systemsammanhängande. Partierna anser att det måste finnas en bred blocköverskridande majoritet bakom ett system som ska gälla i framtiden.

### **Utskottets ställningstagande**

Arbetsmarknadsutskottet instämmer i regeringens slutsats att en reformerad personalförsörjning inom Försvarsmakten är en avgörande förutsättning för att genomföra den försvarspolitiska inriktning som riksdagen fattade beslut om under våren 2009 med anledning av proposition 2008/09:140 *Ett användbart försvar*. Förändringsbehovet är särskilt tydligt i fråga om principerna för att tillgodose behovet av soldater och sjömän. Utskottet anser att det är av stor vikt att de arbetsrättsliga aspekterna beaktas i det fortsatta arbetet för dessa kategorier inom Försvarsmakten. Arbetsmarknadsutskottet vill i detta sammanhang hänvisa till utskottets yttrande 2008/09:AU8y till försvarsutskottet med anledning av proposition 2008/09:140 under våren

2009. Utskottet tog i det yttrandet upp ett antal grundläggande arbetsrättsliga frågor som bör beaktas i utformningen av den framtida personalförsörjningen.

Utskottet välkomnar att regeringen i kommittédirektiv (2009:58) till den nu pågående utredningen om Försvarsmaktens framtida personalförsörjning till stora delar beaktat de arbetsrättsliga frågeställningar som utskottet pekade på i sitt yttrande. Utredningsuppdraget ska redovisas senast den 1 december 2010.

Utskottet vill betona att den svenska modellen, där kollektivavtal verkar tillsammans med lagregler, allmänt sett fungerar bra på den svenska arbetsmarknaden. Utskottet vill också peka på möjligheterna för arbetsmarknadens parter, även inom försvarets område, att i kollektivavtal komma överens i frågor om t.ex. tidsbegränsade anställningar och rätt till tjänstledighet på det sätt och inom de ramar som förutsatts i lagstiftningen.

Utskottet noterar att det i följdmotion Fö1 inte framförts några invändningar i sak mot de föreslagna lagändringar som utskottet behandlar i den första delen. Utskottet anser med hänvisning till vad som har anförts att försvarsutskottet bör tillstyrka följande förslag till lagändringar i *propositionen*: *punkt 12* lagen om arbetslöshetsförsäkring, *punkt 13* diskrimineringslagen, *punkt 17* lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. och *punkt 21* lagen om offentlig anställning och avstyrka motion Fö1 i motsvarande delar.

Med anledning av det som sägs i propositionen om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser kan utskottet konstatera att de frågor som avser arbetsmarknadsutskottets beredningsområde i huvudsak motsvaras av de nu gällande bestämmelserna i LUF.

Inte heller i den andra delen framförs i motion Fö1 några invändningar i sak mot de lagförslag som arbetsmarknadsutskottet behandlar i detta yttrande.

Med hänsyn till vad som anförts anser arbetsmarknadsutskottet att försvarsutskottet även bör tillstyrka följande förslag i *propositionen*: *punkt 3 delvis* lag om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser (2–5 §§), *punkt 6* ändring i arbetsmiljölagen och *punkt 18* lagen om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. och avstyrka motion Fö1 i motsvarande delar.

Stockholm den 15 april 2010

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

*Hillevi Engström*



Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Hillevi Engström (m), Tomas Tobé (m), Sylvia Lindgren (s), Elisabeth Svantesson (m), Lars Lilja (s), Maria Stenberg (s), Jan Ericson (m), Désirée Pethrus Engström (kd), Anna König Jerlmyr (m), Josefin Brink (v), Ann-Christin Ahlberg (s), Ulf Holm (mp), Jennie Nilsson (s), Lennart Levi (c), Gulan Avcı (fp) och Birgitta Eriksson (s).

## Avvikande mening

### **Avvikande mening (s, v, mp)**

Sylvia Lindgren (s), Lars Lilja (s), Maria Stenberg (s), Josefin Brink (v), Ann-Christin Ahlberg (s), Ulf Holm (mp), Jennie Nilsson (s) och Birgitta Eriksson (s) anför:

Regeringen lägger i sin proposition 2009/10:160 *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar* fram förslag som utgår från att försvarets personalförsörjning i första hand ska vila på frivillighet och inte längre på totalförsvarsplikten. Regeringen presenterar skissartat i propositionen ett system med frivillig militärutbildning. Det är emellertid bara en liten del av ett sammanhängande personalförsörjningssystem som dessutom endast kommer att regleras i förordning och inte i lag.

Vi anser att riksdagen inte medgivit någon förändring i personalförsörjningssystemet ännu. Vi motsätter oss att det kommande personalförsörjningssystemet införs utan att det redovisats i sin helhet vid ett och samma tillfälle för riksdagen.

Det pågår en utredning som har till uppgift att se över Försvarsmaktens framtida personalförsörjning, bl.a. ur ett arbetsrättsligt perspektiv. Utredningen kommer att avsluta sitt arbete tidigast i december 2010. I nuläget finns det många oklarheter och alltför många allmänt hållna antaganden om vad som kommer att gälla i framtiden. Det är också osäkert om arbetsmarknadens regler kommer att kunna följas.

Regeringen bör när utredningen lämnat sitt betänkande återkomma till riksdagen för ett slutgiltigt ställningstagande på personalförsörjningsområdet i sin helhet.

När det gäller avsnittet om den s.k. veteransoldatspolitiken vill vi understryka att dessa frågor, som regeringen vill marknadsföra som något nytt, i grunden handlar om vikten av en god personalpolitik för de berörda inom Försvarsmakten. Ett gott omhändertagande kräver också att samhället har ett väl fungerande trygghetssystem, vilket regeringen under denna mandatperiod tyvärr med iver lagt stor energi på att nedmontera.

Med detta tillstyrker vi motion Fö1 i denna del.